Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

33 997 Vliegramp MH17

Nr. 56

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE, VAN BUITENLANDSE ZAKEN, VAN DEFENSIE, VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES EN STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 december 2015

Op 13 oktober jongstleden presenteerde de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) zijn onderzoeksrapporten «MH17 Crash» en «MH17 Passagiersinformatie». Hierbij ontvangt u de beleidsreactie van het kabinet op deze rapporten.

1. Achtergrond

Op 17 juli 2014 vond een tragedie plaats in Oost-Oekraïne. Vlucht MH17 van Malaysia Airlines op weg van Amsterdam naar Kuala Lumpur werd neergehaald. Alle 298 inzittenden, onder wie 196 Nederlanders, kwamen daarbij om het leven.

De Oekraïense autoriteiten zijn direct na de crash een onderzoek gestart. Op 21 juli 2014 heeft de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties unaniem resolutie 2166 aangenomen, waarin steun wordt uitgesproken voor een volledig, grondig en onafhankelijk internationaal onderzoek. Op 23 juli 2014 is de leiding van het onderzoek op verzoek van de Oekraïense autoriteiten, overgenomen door de Onderzoeksraad voor Veiligheid in Nederland.

Op 13 oktober 2015 heeft de OVV het onderzoeksrapport «MH17 Crash» gepresenteerd. Het kabinet heeft veel waardering voor het rapport. Veel vragen die nationaal en internationaal leefden, worden in het rapport beantwoord. Er wordt op uitvoerige en nauwgezette wijze onderbouwd dat vlucht MH17 is neergehaald met een Buk grond-luchtraketsysteem, met welk type raket en raketkop dat is gebeurd en dat deze aan de linkerkant boven de cockpit is geëxplodeerd. Deze conclusie is gebaseerd op een combinatie van bevindingen. Daarnaast zijn alternatieve scenario's uitgesloten. Met de uitkomsten van dit internationale en onafhankelijke onderzoek – dat door ICAO is verwelkomd en overeenkomstig de

kst-33997-56
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

richtlijnen van het VN-verdrag voor de burgerluchtvaart (ICAO annex 13) is uitgevoerd – weten wij nu wat er met MH17 is gebeurd. Het kabinet hoopt dat het nabestaanden helpt in het verwerkingsproces.

De OVV heeft ook onderzocht waarom MH17 – net als vele andere vluchten – vloog boven een gebied waar een gewapend conflict gaande was. De OVV concludeert dat de betrokken luchtvaartpartijen de risico's niet op adequate wijze hebben onderkend en doet aanbevelingen die de kans op een toekomstige crash zoals die met MH17 moeten verkleinen. Deze aanbevelingen zijn gericht aan alle partijen die zijn betrokken bij de burgerluchtvaart en moeten betere waarborgen bieden voor de veiligheid van de burgerluchtvaart.

Een aantal aanbevelingen van de OVV is in lijn met maatregelen en acties die het kabinet direct na het neerstorten van vlucht MH17 al heeft genomen, zowel nationaal als internationaal. Het kabinet zal zich hier uiteraard actief voor blijven inzetten, evenals voor de uitvoering van andere aanbevelingen van de OVV die zijn gericht aan de Nederlandse overheid en andere (internationale) partijen. Zie hiervoor paragraaf 3 van deze brief, waarin uitgebreid wordt ingegaan op de aanbevelingen van de OVV over vliegen over conflictgebieden en hoe hieraan gevolg wordt gegeven.

De OVV heeft een separaat nationaal onderzoek uitgevoerd naar de gang van zaken bij het informeren van nabestaanden in de eerste dagen na 17 juli 2014. Dat resulteerde in het rapport «MH17 Passagiersinformatie». In dat rapport concludeert de OVV dat de passagiersinformatie die direct na de crash beschikbaar was onvoldoende houvast bood om nabestaanden te informeren. Als gevolg hiervan hebben nabestaanden te lang moeten wachten op bevestiging of hun naaste in het vliegtuig zat. Ook over de crisisorganisatie trekt de OVV (kritische) conclusies. In paragraaf 4 van deze brief wordt een reactie gegeven op deze conclusies en aanbevelingen.

2. Prioriteiten kabinet

Het onderzoek naar de toedracht van de ramp vormde, naast het repatriëren van de slachtoffers en hun bezittingen en het strafrechtelijk onderzoek, een van de drie prioriteiten van het kabinet.

Voor de eerste prioriteit, het repatriëren van de slachtoffers en hun bezittingen, geldt dat de missie in Oekraïne is afgesloten in de zomer van 2015. Er is maximaal ingezet op het repatriëren en identificeren van alle slachtoffers. Het valt niet uit te sluiten dat in de toekomst nog stoffelijke resten worden gevonden. Daarom zijn concrete werkafspraken gemaakt over de berging hiervan in de Oekraïne. De kleine hoeveelheid stoffelijke resten die op vrijdag 2 oktober jongstleden is teruggekomen, wordt op dit moment nog onderzocht door het Landelijk Team Forensische Opsporing. De kans dat ook de laatste twee slachtoffers geïdentificeerd worden blijft helaas heel klein.

Het onderzoek naar de toedracht van de ramp is door de OVV gezaghebbend en volledig uitgevoerd. Daarmee is de tweede prioriteit van het kabinet afgerond. Het onderzoek van de OVV is de opmaat voor het nemen van maatregelen gericht op het zoveel mogelijk voorkomen van een dergelijke ramp in de toekomst.

Voor de derde prioriteit geldt: de Minister van Veiligheid en Justitie heeft, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken (BZ), in zijn brief van 12 oktober 2015 (Kamerstuk 33 997, nr.52) uw Kamer op hoofdlijnen

geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot het strafrechtelijk onderzoek. Dit strafrechtelijk onderzoek heeft, anders dan het onderzoek van de OVV naar de toedracht van de ramp, tot doel vast te stellen of sprake is geweest van strafrechtelijk verwijtbare gedragingen en de eventuele daarvoor verantwoordelijke personen te identificeren. Het is gericht op het verzamelen van bewijsmateriaal voor de vervolging en berechting van de (potentiële) verdachten van het neerhalen van MH17. De bevindingen van de OVV worden daarbij betrokken voor zover dat is toegestaan op basis van toepasselijke regelgeving. Zoals in de eerdergenoemde brief d.d. 12 oktober jl. is toegelicht, is het strafrechtelijk onderzoek nog in volle gang en is niet met zekerheid te zeggen hoe lang dit onderzoek zal duren. In de brief is toegezegd uw Kamer van alle relevante ontwikkelingen op de hoogte te houden. Dat geldt ook ten aanzien van het streven om zo spoedig mogelijk en in goed overleg met de landen die betrokken zijn bij het Joint Investigation Team (JIT) (naast Nederland ook Australië, België, Maleisië en Oekraïne) een besluit te nemen over de vormgeving van vervolging en berechting van (potentiële) verdachten. Uw Kamer wordt op korte termijn hierover separaat nader geïnformeerd.

3. Rapport MH17 Crash

De conclusies en aanbevelingen in het rapport «MH17 Crash» over de vliegroute van vlucht MH17 en de besluitvorming over vliegroutes boven conflictgebieden geven reden om kritisch te kijken naar het internationale stelsel van verantwoordelijkheden dat de veiligheid van de burgerluchtvaart moet waarborgen. Hoewel het neerhalen van vlucht MH17 in veel opzichten uitzonderlijk was, moet er alles aan worden gedaan om de kans op herhaling van een dergelijk scenario in de toekomst te minimaliseren. Dat is een opdracht aan internationale organisaties, nationale overheden wereldwijd en luchtvaartmaatschappijen. Die sterke internationale component maakt dat Nederland ook afhankelijk is van de samenwerking en medewerking van tal van internationale partners. Alleen gezamenlijk kunnen we dit waarmaken. Het kabinet spant zich hier maximaal voor in.

3.1 Achtergrond

Onderdeel van het onderzoek naar de toedracht is de vliegroute van vlucht MH17 en de besluitvorming over vliegroutes boven conflictgebieden in het algemeen. De huidige inrichting van het wereldwijde stelsel van verantwoordelijkheden dat de veiligheid van de burgerluchtvaart moet waarborgen, leidt er naar de mening van de OVV onvoldoende toe dat risico's die gepaard gaan met het overvliegen van conflictgebieden adequaat worden beoordeeld. Om de risicobeoordeling te verbeteren is het nodig dat ook risico's meegenomen worden waarbij intentie of capaciteit nog niet vaststaat.

3.2 Aanbevelingen

De OVV doet in het onderzoeksrapport aanbevelingen op 3 niveaus:

1) Het eerste niveau betreft het beheer van het luchtruim in staten die te maken hebben met een gewapend conflict op hun grondgebied.
2) Het tweede niveau betreft de wijze waarop andere staten en luchtvaartmaatschappijen risico's van het overvliegen van conflictgebieden beoordelen.
3) Het derde niveau betreft de verantwoording die luchtvaartmaatschappijen zouden moeten afleggen over hun keuzes al dan niet over conflictgebieden te vliegen.

Om op deze niveaus verbeteringen te realiseren, moeten volgens de OVV zowel in nationaal als in internationaal verband initiatieven worden genomen. De OVV roept staten en betrokken internationale organisaties op zich daartoe zoveel mogelijk in te spannen. Het kabinet onderschrijft de aanbevelingen van de OVV en zal zich hier met prioriteit voor inzetten. Veel aanbevelingen passen bij of liggen in het verlengde van acties die het kabinet al uitvoert of heeft geïnitieerd direct na 17 juli 2014. Het gaat hierbij om ICAO en (pan-)Europese inzet om draagvlak te verkrijgen voor het aanscherpen van verantwoordelijkheden en het verbeteren van informatie-uitwisseling. De reeds lopende initiatieven worden hierna benoemd. Ook het EU Voorzitterschap wordt benut om deze zaak te agenderen.

Niveau 1: Luchtruimbeheer in conflictgebieden

De OVV stelt vast dat iedere soevereine staat verantwoordelijk is voor het eigen luchtruim, daarbij inbegrepen de veiligheid van het luchtruim. De OVV acht het van belang dat een soevereine staat die te maken heeft met een gewapend conflict op zijn grondgebied meer prikkels en ondersteuning krijgt bij het invullen van deze verantwoordelijkheid.

Het kabinet onderschrijft deze analyse en de aanbevelingen die ertoe moeten leiden dat in de regelgeving van ICAO duidelijker wordt vastgelegd wat van soevereine staten mag worden verwacht, en hoe zij daaraan invulling geven. Staten kunnen dan ook beter worden aangesproken op hun verantwoordelijkheid voor de veiligheid van het eigen luchtruim. Nederland acht dit een essentiële stap. Zo zouden staten met een conflictsituatie op hun grondgebied daarover eerder informatie moeten publiceren, moeten er duidelijker definities komen van relevante begrippen (aanbeveling 1, p. 290, rapport «MH17 Crash») en moeten er eenduidige maatregelen worden getroffen als de veiligheid van de burgerluchtvaart in het geding is (aanbeveling 3, p 290). Het dient daarbij volstrekt duidelijk te zijn wanneer het luchtruim door een staat zou moeten worden gesloten (aanbeveling 4, p 290). Deze aanbevelingen moeten leiden tot aanscherping van de ICAO regels op dit gebied.

In het werkprogramma van de ICAO, opgesteld door de Task Force waarin Nederland een aanjagende rol heeft genomen, zijn al verschillende acties in gang gezet die aansluiten bij de genoemde aanbevelingen. Zo wordt in ICAO-verband besproken hoe soevereine staten tot hun besluiten ten aanzien van het luchtruim zouden moeten komen. Uw Kamer is al geïnformeerd over het werkprogramma van ICAO (Kamerstuk 33 997, nr. 15 en Kamerstuk 31 936, nr. 232). Zoals eerder aangegeven zal hier actief mee worden voortgegaan. De Kamer zal periodiek op de hoogte worden gehouden van de voortgang.

Het kabinet deelt daarnaast de mening van de OVV dat ICAO kritische vragen moet kunnen stellen over het luchtruimbeheer van staten waar een conflict gaande is (aanbeveling 2, p 290). Het kabinet dringt aan op een meer voortvarende en verplichtende aanpak door ICAO en bevordert een gezamenlijke Europese aanpak richting ICAO. De eerste besprekingen met ICAO hierover zijn reeds gestart.

Niveau 2: Informatievoorziening en risicobeoordeling

De OVV stelt terecht dat naast de verantwoordelijkheid die soevereine staten hebben voor de veiligheid van het eigen luchtruim, luchtvaartmaatschappijen verantwoordelijk zijn voor een veilige vluchtuitvoering. Luchtvaartmaatschappijen kunnen er bij hun risicoanalyse niet op voorhand van uitgaan dat een opengesteld luchtruim boven een conflict-

gebied veilig is. De OVV concludeert dat de verbetering van de informatiepositie in eerste instantie de verantwoordelijkheid is van luchtvaartmaatschappijen zelf; luchtvaartmaatschappijen moeten actiever informatie verzamelen en onderling delen. De OVV ziet ook een rol voor ICAO en IATA bij het verzamelen en delen van deze informatie. Staten worden in dit kader volgens de OVV geacht beschikbare, relevante dreigingsinformatie ten aanzien van het luchtruim via een gestructureerd proces tijdig met luchtvaartmaatschappijen en andere belanghebbende partijen te delen (aanbeveling 5, p 291).

Het kabinet onderschrijft deze aanbeveling en pakt dit in internationaal verband binnen ICAO op. Een mogelijk instrument om wereldwijd actief informatie te delen op dit gebied is de ICAO-website met informatie over conflictgebieden. Deze website is onderdeel van het eerdergenoemde ICAO-werkprogramma. Vooral voor staten en luchtvaartmaatschappijen met een relatief minder goede informatiepositie kan dit een belangrijke additionele informatiebron zijn. De werking van de ICAO-website wordt op korte termijn geëvalueerd.

Een andere aanbeveling van de OVV die betrekking heeft op de verantwoordelijkheid van luchtvaartmaatschappijen gaat over de manier waarop zij risicoanalyses maken. In de regelgeving van ICAO zou moeten worden vastgelegd dat de risicoanalyses van luchtvaartmaatschappijen ook betrekking dienen te hebben op dreigingen voor de burgerluchtvaart in het luchtruim op kruisvluchthoogte, met name bij het overvliegen van conflictgebieden (aanbeveling 6, p 291). Staten zijn verplicht om ICAO-standaarden in nationale wetgeving (in het geval van Nederland in EU-kader) vast te leggen (aanbeveling 8, p 292). Nederland zal bevorderen dat dit traject in de Europese Unie (EU) parallel loopt aan het wijzigen van de betreffende ICAO-standaarden, zodat de verplichting voor luchtvaartmaatschappijen in Europa direct ingaat. Daarnaast roept het kabinet IATA op deze ICAO standaarden op te nemen in de IATA Operational Safety Audits (aanbeveling 7, p 292). Dit onderwerp is ook aan de orde geweest bij de toelichting op het rapport die de OVV op verzoek van Nederland heeft gegeven bij IATA. Daarbij heeft IATA aangegeven formeel op de aan haar gerichte aanbevelingen te zullen reageren.
Het kabinet zet zich er voor in dat aanbevelingen 6,7 en 8 van de OVV worden geïmplementeerd. Nederland heeft actief input geleverd in de ICAO «Working group on Threats and Risks» (WGTR) voor de methodiek voor risicoanalyse, waarin bovenstaande elementen zijn verwerkt. Dit heeft geleid tot het vaststellen van richtsnoeren door middel van een ICAO Circular. De volgende stap is dat deze overeenkomstig de aanbeveling van de OVV worden omgezet in verplichtende standaarden. Met ICAO, EASA en KLM (ten behoeve van inzet richting IATA) wordt besproken hoe praktisch invulling gegeven zou kunnen worden aan inzet op de aanbeveling om naast de ICAO-website een platform op te richten voor het uitwisselen van good practices ten aanzien van risicobeoordeling (aanbeveling 9, p 292).

Zeer toe te juichen zijn de initiatieven op Europees niveau om beschikbare informatie gestructureerd te delen en te bespreken. Zo stuurt EASA sinds begin dit jaar vooraankondigingen met informatie over conflictgebieden aan de lidstaten, voordat EASA de Safety bulletins op de openbare website plaatst. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) zendt deze vooraankondigingen direct door aan de luchtvaartmaatschappijen. Een ander initiatief van EASA is de recente oprichting van een Task Force «Aviation Risks arising from conflict zones». In deze Task Force wordt bezien op welke wijze binnen de EU het onderwerp van informatiedeling over de risico's van het vliegen over conflictgebieden verder gebracht kan worden. De Task Force stelt een rapport met aanbevelingen op dat tijdens

het Nederlandse Voorzitterschap van de EU moet worden opgeleverd. Nederland participeert actief in deze Task Force. Het Nederlands Voorzitterschap in de eerste helft van 2016 en de in dit kader te houden «Aviation Summit» bieden uitgelezen mogelijkheden om aandacht te vragen voor deze zaak. Een ander belangrijk initiatief om de informatiedeling te verbeteren komt van de Europese Commissie (EC). De EC heeft de methode voor risicoanalyse van de ICAO werkgroep (WGTR) verfijnd en werkt nu aan het opzetten van een overlegstructuur, met als doel meer informatie over het vliegen over conflictgebieden te delen en te bespreken met de lidstaten. Nederland maakt deel uit van deze overlegstructuur.

Op nationaal niveau wordt eveneens actief gevolg gegeven aan de conclusies en aanbevelingen van de OVV op het gebied van informatievoorziening en risicobeoordeling. Het uitgangspunt hierbij blijft dat luchtvaartmaatschappijen continu risicoanalyses maken van de gebieden waar zij vliegen. Zij kunnen daarbij, indien beschikbaar, informatie van hun nationale autoriteiten en van internationale organisaties, zoals ICAO, betrekken. De Nederlandse overheid heeft een actieve rol in de informatieverstrekking richting luchtvaartmaatschappijen. Zo wordt het door de OVV benoemde nationale overleg tussen overheid (NCTV (vz), het Ministerie van IenM (vicevz), het Ministerie van BZ en de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten) en de luchtvaartsector structureel vormgegeven. Dit overleg biedt een gestructureerd platform om het proces van informatiedeling (nationaal en internationaal) te bespreken en aan de hand van actuele ontwikkelingen verder te verfijnen. De diensten zullen dreigingsgerelateerde informatie verstrekken waarvan zij van oordeel zijn dat deze duidt op een risico voor de luchtvaartveiligheid. Het gaat dan om informatie die reeds voorhanden is vanuit de staande taken, zoals op het gebied van contra-terrorisme en militaire missie-ondersteuning. Niet-spoedeisende vragen van de luchtvaartmaatschappijen kunnen eveneens in dit overleg worden ingebracht.

Wat betreft de aanbeveling van de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD), die deel uitmaakt van het OVV onderzoek, over het inrichten van een eenduidig aanspreekpunt voor de sector bij de inlichtingen- en veiligheidsdiensten merkt het kabinet het volgende op. De Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) beschikte al vóór de crash met de MH17 over een uitgebreid relatienetwerk met partijen in de burgerluchtvaartsector. Het bestaan van dit netwerk vloeit voort uit de veiligheidsbevorderende taak van de AIVD. Het kabinet acht dit netwerk een goede basis om vorm te geven aan de aanbeveling van de CTIVD om een eenduidig aanspreekpunt in te richten voor informatievragen vanuit de luchtvaartsector aan de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Hierbij blijft de huidige verantwoordelijkheidsverdeling voor het luchtruim van kracht. Het aanspreekpunt zal door de sector gebruikt kunnen worden voor spoedeisende vragen aan de inlichtingen- en veiligheidsdiensten met een incident-gerelateerd karakter. De Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 vormt hierbij het wettelijk kader. Daarnaast zijn de AIVD en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) in gesprek om de terminologie van dreigingsfactoren die zij hanteren op elkaar af te stemmen, zoals aanbevolen door de CTIVD.

Ten slotte is er nog de situatie waarin de Nederlandse overheid beschikt over concrete, tegen de burgerluchtvaart gerichte dreigingsinformatie uit gesloten bronnen; informatie die de luchtvaartmaatschappijen niet zelf uit openbare bronnen kunnen verzamelen. Er zijn door BZ, BZK en NCTV al (afstemmings- en proces)afspraken gemaakt over de manier waarop deze concrete informatie door de overheid met de luchtvaartmaatschappijen wordt gedeeld. Dit gebeurt onder regie van de NCTV in nauwe samen-

werking met de diensten en het Ministerie van BZ. Het Ministerie van IenM deelt informatie afkomstig van ICAO en EASA met de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen en de NCTV. De Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten hebben echter geen wettelijke taak om zelfstandig onderzoek te doen naar de mondiale dreiging tegen de burgerluchtvaart

De recente ontwikkelingen na het neerstorten van het Russische vliegtuig in de Sinaï tonen het belang van goede informatie uitwisseling. Staten, luchtvaartmaatschappijen en internationale organisaties hebben daarbij laten zien dat zij gezamenlijk optrekken conform de aanbevelingen van de OVV. Op nationaal niveau is dat ook gebeurd. De Nederlandse overheid is, op het moment dat zij informatie had ontvangen over de (mogelijke) oorzaak van de crash, direct in overleg getreden met de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen, zodat de luchtvaartmaatschappijen gericht maatregelen konden treffen voor hun vluchten naar Egypte. Uw Kamer is hierover geïnformeerd bij brief van 11 november jongstleden. Ook in toekomstige situaties zal deze werkwijze worden gehanteerd.

Niveau 3: Verantwoording door luchtvaartmaatschappijen

De OVV stelt dat nu niet transparant is welke vluchten van luchtvaartmaatschappijen over welke conflictgebieden gaan. De OVV geeft aan dat luchtvaartmaatschappijen informatie beschikbaar zouden moeten stellen, zodat een ieder in de gelegenheid is zich hier een oordeel over te vormen, waardoor de maatschappelijke aandacht hiervoor wordt vergroot. Het kabinet onderschrijft deze ambitie. Het is aan de luchtvaartmaatschappijen om dit samen met IATA en andere samenwerkingsorganisaties verder uit te werken en daar afspraken over te maken (aanbeveling 10, p 292). Het kabinet steunt de aanbeveling aan luchtmaatschappijen om minimaal eenmaal per jaar openbaar verantwoording af te leggen over gekozen vliegroutes (aanbeveling 11, p 292). Het bestaande overleg met de luchtvaartmaatschappijen wordt benut om op nationaal niveau hierover afspraken te maken.

4. Rapport MH17 Passagiersinformatie

4.1 Achtergrond

De OVV is van mening dat gestreefd moet worden om nabestaanden binnen 48 uur officieel te berichten dat hun naasten in het vliegtuig zaten.

De OVV concludeert dat de passagiersinformatie die op basis van internationale afspraken beschikbaar is onvoldoende houvast bood voor de Nederlandse overheid om nabestaanden tijdig én betrouwbaar te informeren. Daarnaast was naar mening van de OVV de Nederlandse crisisorganisatie onvoldoende voorbereid en was sprake van een gebrek aan regie en coördinatie bij het verzamelen van passagiersinformatie.

4.2 Aanbevelingen

De OVV doet de volgende aanbevelingen om het proces van informeren van nabestaanden te verbeteren en te versnellen:
1. Neem initiatieven ten behoeve van verankering van registratie van de nationaliteit van vliegtuigpassagiers in internationale regelgeving en bevorder het vastleggen door luchtvaartmaatschappijen van de nationaliteit van passagiers die van en naar een Nederlandse luchthaven reizen.
2. Leg vast dat de NCTV bij luchtvaartongevallen in het buitenland met veel Nederlandse slachtoffers de regie heeft over het totale proces

van het verzamelen en verifiëren van passagiersinformatie en dat dit en de betekenis daarvan voor betrokken organisaties bekend is.
3. De OVV vindt de Nederlandse crisisorganisatie te complex en vindt het noodzakelijk om de crisisorganisatie kritisch tegen het licht houden. De leerpunten uit het onderzoek moeten mee worden genomen in de bestaande plannen.

Aanbeveling 1

De regelgeving voor het registreren van passagiersinformatie door de luchtvaartmaatschappijen is mondiaal vastgelegd. Een wijziging of aanvulling op die regelgeving voor de luchtvaartmaatschappijen zou dan ook op dat niveau geregeld moeten worden. De verplichting voor maatschappijen om passagiersgegevens aan te leveren aan Europese overheden, wordt op Europees niveau geregeld. Daarbij is het van belang alle ontwikkelingen te betrekken die kunnen bijdragen aan snellere en nauwkeurigere informatievoorziening over passagiers. Het gaat dan bijvoorbeeld om ontwikkelingen als het registreren van nationaliteit en biometrische informatie van passagiers. Het Ministerie van IenM zal zich als vertegenwoordiger van Nederland actief inzetten bij de besprekingen over deze ontwikkelingen. Deze inzet kan op langere termijn geëffectueerd worden.

Het kabinet beoogt ook op korte termijn maatregelen te treffen op Europees niveau. Om nabestaanden sneller te kunnen informeren is meer informatie nodig dan de naam en nationaliteit van reizigers. Daarom zal worden verkend of het mogelijk is om gegevens die de Nederlandse autoriteiten vorderen van luchtvaartmaatschappijen voor de taakuitoefening van douane en Koninklijke Marechaussee ook te mogen gebruiken voor identificatie en of dit een toegevoegde waarde heeft. Om de snelheid van de informatievoorziening en verificatie van identiteit zeker te stellen is het van belang dat reisgegevens op een centrale plek opgevraagd kunnen worden. Het kabinet bekijkt of de techniek die daartoe is ingericht ook kan worden ingezet voor de toegankelijkheid van reisgegevens bij calamiteiten.

Het niet snel voorhanden zijn van alle benodigde passagiersinformatie komt o.a. doordat de Nederlandse overheid niet wettelijk bevoegd is om alle door luchtvaartmaatschappijen verzamelde reisgegevens te verwerken. Op dit moment speelt op Europees niveau discussie over de Passenger Name Record richtlijn. Het kabinet zal de aanbevelingen van de OVV betrekken bij de discussies daarover en ook bij de toekomstige nationale implementatie van die regelgeving.

Aanbeveling 2

De snelheid waarmee nabestaanden kunnen worden geïnformeerd zal in eerste instantie kunnen toenemen, indien passagierslijsten meer informatie bevatten (zoals aangegeven bij de vorige aanbeveling). Maar de snelheid is ook afhankelijk van de samenwerking binnen de crisisorganisatie in Nederland in de praktijk.

Zoals beschreven in het Instellingsbesluit Ministeriële Commissie Crisisbeheersing 2013 en het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming [1] is bij een incident, situatie of gebeurtenis die vraagt om coördinatie van intersectorale crisisbeheersing en besluitvorming over een samenhangende aanpak op politiek-bestuurlijk niveau de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb) aan zet. De MCCb wordt ambtelijk geadviseerd

[1] Staatscourant 24 april 2013, 11207 en Kamerstuk 29 668, nr. 37.

en ondersteund door de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb) onder voorzitterschap van de NCTV. De MCCb en ICCb voeren de regie. Daar vindt (dwingende) afstemming en besluitvorming plaats over het geheel van maatregelen en de uitoefening van bevoegdheden. De MCCb neemt geen bevoegdheden over van enige Minister, wél oefenen de betrokken Ministers hun bevoegdheden uit in overeenstemming met de besluiten van de MCCb. De NCTV coördineert op ambtelijk niveau en het Nationaal Crisiscentrum (NCC) faciliteert onder regie van MCCb en/of ICCb. Deze structuur is ingezet na de crash van de MH17, omdat de crash veel impact op de Nederlandse samenleving had en er een samenhangende aanpak door het Rijk van maatregelen en voorzieningen in samenwerking met andere organisaties vereist was. Bij crises in het buitenland waarop MCCb en/of ICCb regie voeren, participeert het Ministerie van BZ in de MCCb/ICCb en is dan onderdeel van de nationale crisisstructuur. Daarbij is het Ministerie van BZ verantwoordelijk voor de Nederlandse respons in het buitenland en voor de afhandeling van consulaire werkzaamheden.

Om de samenwerking in de praktijk bij een vliegtuigongeval te verbeteren, stelt het kabinet een Nationaal Crisisplan Vliegtuigongevallen op, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen vliegtuigongevallen in Nederland en vliegtuigongevallen in het buitenland met Nederlandse slachtoffers. Daarmee wordt ook invulling gegeven aan de Europese verplichting [2] om op nationaal niveau een noodplan voor burgerluchtvaartongevallen op te stellen.

Dit plan is medio 2016 gereed. Het voorziet onder meer in een multidisciplinair Verificatieteam om snel en gestructureerd informatie over de passagierslijst van vluchten van of naar Nederland te verzamelen en te verifiëren. Dit team opereert onder voorzitterschap van het Ministerie van BZ, maar in het geval van een scenario waarop MCCb en/of ICCb regie voeren, gebeurt dit onder de overall coördinatie van de NCTV. Dan vormt het Verificatieteam een onderdeel van de nationale crisisbesluitvormingsstructuur. In situaties zonder instelling van een MCCb en/ of ICCb zal het Ministerie van BZ, naast het voorzitterschap, ook de regie en coördinatie op dit team voeren.

Bij de uitwerking van het Nationaal Crisisplan Vliegtuigongevallen wordt bezien of het mogelijk is al informatie aan nabestaanden te verstrekken waarover 100% zekerheid bestaat, voordat zekerheid bestaat over de juistheid van de complete passagierslijst. Daarbij wordt ook de vraag betrokken binnen welke termijn het – mede gelet op de summiere informatie die passagierslijsten op dit moment bevatten – haalbaar is nabestaanden officieel te berichten over de aanwezigheid van hun naasten in het vliegtuig.

Aanbeveling 3

De OVV is van oordeel dat de Nederlandse crisisorganisatie nu te complex is en tegen het licht moet worden gehouden om te bezien wat nodig is om deze effectiever bij ingrijpende crisissituaties te laten functioneren. De OVV beveelt aan om de leerpunten uit dit onderzoek en eerdere onderzoeken naar het functioneren van de Nederlandse crisisorganisatie mee te nemen in de aangekondigde verbetering, vereenvoudiging en flexibilisering van de crisisbeheersing. Daarnaast stelt de OVV voor dat eenduidige regie en doorzettingsmacht daar deel van uitmaken.

[2] Artikel 21 van VERORDENING (EU) Nr. 996/2010 inzake onderzoek en preventie van ongevallen en incidenten in de burgerluchtvaart en houdende intrekking van Richtlijn 94/56/EG

Het kabinet heeft in de Voortgangsbrief Nationale Veiligheid van 12 mei 2015[3] initiatieven aangekondigd ter verbetering van de crisisbeheersing. De aanbeveling van de OVV is in lijn met de wens van het kabinet om te komen tot een maximaal flexibele crisisorganisatie die in alle situaties bestuurlijk en operationeel snel kan handelen. Op initiatief van uw Kamer heeft het kabinet het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) gevraagd het functioneren van de nationale crisisbeheersingsorganisatie na de crash van vlucht MH17 in brede zin te evalueren. Deze evaluatie wordt uitgevoerd door de Universiteit Twente. Het rapport wordt binnenkort opgeleverd. Het kabinet verwacht dat de uitkomsten van deze evaluatie, die de hele crisisperiode overziet, handvatten bieden voor verbetering van de crisisorganisatie. Uw Kamer wordt hierover zo spoedig mogelijk bericht.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

De Minister van Defensie,
J.A. Hennis-Plasschaert

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
S.A.M. Dijksma

[3] Kamerstuk 30 821, nr. 23